



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 145 (1718), 24 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Anna Maria Dynier • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Sukcesja po Mahmudzie Abbasie – implikacje wewnętrzne i międzynarodowe

Michał Wojnarowicz

Pozycja prezydenta Mahmuda Abbasa słabnie. Otwiera to perspektywę sukcesji władzy w Autonomii Palestyńskiej. Zmiana przywództwa stworzy szansę na przełamanie stagnacji politycznej na terytoriach palestyńskich. Priorytetem nowych władz będzie konsolidacja wewnętrznego poparcia, co zmniejsza prawdopodobieństwo zmiany palestyńskiego stanowiska w konflikcie z Izraelem. Taki scenariusz może generować napięcia w relacjach z partnerami zewnętrznymi, od których wsparcia zależy stabilność AP.

Mahmud Abbas jest prezydentem Autonomii Palestyńskiej (AP) od 2005 r. Oprócz tego pełni funkcję przewodniczącego Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP – formalnej, międzynarodowej reprezentacji Palestyńczyków) oraz Fatahu – głównej palestyńskiej partii kontrolującej OWP. Swój prezydencki mandat przedłużył z powodu niemożności przeprowadzenia ogólnopalestyńskich wyborów. Od 2006 r. Fatah pozostaje w konflikcie z Hamasem, a na terytoriach palestyńskich funkcjonuje de facto dwuwładza: Fatah kontroluje Zachodni Brzeg, a Hamas – Strefę Gazy.

W ostatnich miesiącach wzmożła się debata dotycząca sukcesji po Abbasie. 83-letni przywódca w 2018 r. kilkakrotnie był hospitalizowany. Według sondaży 2/3 palestyńskiej opinii publicznej żąda jego ustąpienia. Na jego niekorzyść działają też brak postępów we wzmacnianiu państwowości palestyńskiej oraz [trwające konflikty z Hamasem i USA](#).

System i pretendenci. Palestyńskie ustawodawstwo przewiduje, że w przypadku nieobsadzenia lub niemożności sprawowania urzędu obowiązki prezydenta AP przejmuje na 60 dni przewodniczący zgromadzenia parlamentarnego AP. W tym okresie przejściowym powinny odbyć się wybory. Funkcję przewodniczącego pełni reprezentant Hamasu Aziz ad-Duwajk, co oznacza, że zgodny z palestyńskim porządkiem prawnym proces sukcesji skutkowałby dla Fatahu utratą kontroli nad AP. Bez pojednania Fatahu z Hamasem taki scenariusz pozostaje zatem mało prawdopodobny.

Preferowanym przez Abbasa rozwiązaniem jest wykorzystanie OWP w procesie sukcesji (podobnie jak przy przedłużeniu własnej kadencji). Choć jej struktury są zdominowane przez Fatah (i bojkotowane przez Hamas), organizacja zapewnia pewien stopień legitymizacji jako formalna reprezentacja wszystkich Palestyńczyków. Na możliwość realizacji takiego scenariusza wskazuje zwołanie w kwietniu br. zgromadzenia parlamentarnego OWP. Jego decyzje wzmocniły liczebnie zwolenników Abbasa w ciałach wykonawczych OWP, które najprawdopodobniej formalnie zatwierdzą jego następcę. Najbardziej realistyczny wariant sukcesji zakłada transfer władzy w ramach elit politycznych AP, ale przy braku wskazania przez Abbasa konkretnej osoby trudno określić jednoznacznego faworyta. Możliwy jest też podział najwyższych stanowisk między najsilniejszych pretendenców dla zaspokojenia interesów różnych stronnictw. Niewykluczony jest wybuch zamieszek w razie braku porozumienia między frakcjami.

Wśród najmocniejszych kandydatów wymienia się liderów Fatahu – Mahmuda al-Alula (zastępcę Abbasa jako przewodniczącego) i sekretarza partii Dżibrila Radżuba. Z racji kontroli nad siłami bezpieczeństwa liczącą się postacią jest Madżid Faradž – szef wywiadu, cieszący się zaufaniem Abbasa oraz Izraela i USA. Inni partyjni pretendenci to Sa'ib Urajkat (główny negocjator w procesie pokojowym), Nabil Abu Rudajna (rzecznik prasowy Abbasa, wicepremier AP) czy Nasser al-Kidwa (dyplomata i siostrzeniec Jasera Arafata). Kandydatami spoza elit Fatahu są technokraci – premier AP Rami Hamdallah i jego poprzednik Salam Fajjad – oraz były partyjny lider Marwan al-Barghusi. Cieszy się on największym poparciem w palestyńskiej opinii publicznej, ale z racji odsadywania przez niego wyroku dożywocia w izraelskim więzieniu nie jest to realistyczna kandydatura. Inny pretendent to działający na emigracji Muhammad Dahlan – skonfliktowany z Abbasem były szef sił bezpieczeństwa w Strefie Gazy. Jest on popierany przez państwa regionu (w szczególności Egipt i ZEA) i aktywnie działa na rzecz pojednania z Hamasem.

Implikacje wewnętrzne. Priorytetem dla nowego przywództwa będzie uzyskanie jak najszerzej legitymizacji, zwłaszcza że większość kandydatów (prócz Al-Barghusiego) nie cieszy się masową popularnością wśród Palestyńczyków. Stąd, choć potencjalni następcy prezentują różne koncepcje strategii niepodległościowej, na etapie konsolidacji utrzymana zostanie obecna polityczna linia w konflikcie z Izraelem. Postawa koncyliacyjna mogłaby bowiem zagrozić stabilności nowych władz, szczególnie przy dużej skali społecznego sprzeciwu np. wobec współpracy w zakresie bezpieczeństwa z Izraelem. Przyszłe przywództwo AP raczej nie zdecyduje się na zerwanie tych relacji, ale pewna jest intensyfikacja działań dyplomatycznych i akcji protestacyjnych wymierzonych w Izrael. Utrzymane zostaną też stałe palestyńskie żądania np. w kwestii Jerozolimy.

Odejście Abbasa może wprowadzić nową dynamikę w proces pojednania między Fatahem a Hamasem, np. poprzez zniesienie sankcji nałożonych przez AP na Strefę Gazy. Porozumienie między ugrupowaniami pozwoliłoby przeprowadzić zaległe wybory prezydenckie i parlamentarne, co uwiarygodniłoby nowe przywództwo w oczach opinii publicznej. Fatah nie dopuści jednak do zwiększenia udziału Hamasu w sprawowaniu władzy bez ustępstw z jego strony – oddania kontroli nad Strefą Gazy i rozbrojenia. Brak deradykalizacji Hamasu groziłby – w przypadku jego sukcesu wyborczego – powtórzeniem scenariusza z 2006 r. i objęciem całej AP międzynarodowymi sankcjami. Jednocześnie wykluczenie Hamasu z procesu politycznego oznacza utrwalenie dwuwładzy na terytoriach palestyńskich.

Możliwy jest też scenariusz, w którym Fatah, mimo prowadzenia w sondażach (36% poparcia wobec 27% dla Hamasu), w obawie o utratę dominującej pozycji politycznej zdecyduje się na nieodnawianie mandatu społecznego w wyborach i kontynuację niedemokratycznego stylu rządów. Taki scenariusz oznaczałby protesty na Zachodnim Brzegu, co groziłoby destabilizacją struktur AP.

Aspekty międzynarodowe. Oprócz stabilizacji wewnętrznej kluczowe dla następców Abbasa będzie uzyskanie poparcia międzynarodowego, w szczególności państw regionu (m.in. Egiptu, Arabii Saudyjskiej). Choć udzielają one AP wsparcia politycznego i finansowego, jednocześnie mogą naciskać na rzecz wskazanych przez siebie kandydatów (np. Dahlana) i kierunków polityki. Szerszy kontekst dla relacji regionalnych będzie wyznaczać postawa USA. Administracja Trumpa uzależni poparcie dla nowych władz i przywrócenie pomocy finansowej dla AP od kooperacji w ramach szykowanego planu pokojowego. Dla samego Izraela priorytetem jest stabilność Zachodniego Brzegu, stąd preferowanymi sukcesorami są osoby odpowiedzialne za współpracę w zakresie bezpieczeństwa (Madżid Faradž) i gospodarki (Rami Hamdallah). Jednak udzielenie przez Izrael jawnego poparcia potencjalnemu następcy zostałoby politycznie wykorzystane przez jego konkurentów i tym samym nieskuteczne. Skrajny scenariusz – eskalacja przemocy i destabilizacja AP – zmusi Izrael do zaostrzenia środków bezpieczeństwa na Zachodnim Brzegu lub do innych jednostronnych działań.

Wnioski. Odejście Mahmuda Abbasa może wywołać głębsze zmiany polityczne w AP, łącznie z jej ponowną demokratyzacją. Wyzwaniem dla nowych władz będzie utrzymanie wewnętrznej stabilności, gdyż sukcesja stanie się dla Palestyńczyków okazją do wyrażenia frustracji wynikającej z nieefektywnego systemu politycznego, korupcji i braku perspektyw na niepodległość. Jednocześnie nasilą się naciski ze strony USA, dla których zmiana przywództwa oznacza szansę na przełamanie impasu w procesie pokojowym. Oznacza to dla nowych władz konieczność balansowania między utrzymaniem wewnętrznego poparcia a presją zewnętrzną, zwłaszcza że USA mogą liczyć na poparcie niektórych państw regionu dla swoich działań.

Zapewnienie jak najszerzego zakresu demokratyzacji i stabilności AP leży w interesie Unii Europejskiej. Musi jednak ona uwzględnić fakt, że zgodna z literą prawa sukcesja jest niemożliwa bez porozumienia Fatahu z Hamasem. Możliwą strategią jest warunkowe wsparcie dla planowanego przez Abbasa procesu transferu władzy, o ile będzie on miał charakter konsensualny i będzie zakładał przywrócenie demokratycznych mechanizmów w systemie politycznym AP. Docelowo w procesie wyborczym powinny wziąć udział tylko te palestyńskie siły polityczne, które akceptują zasady pokojowego współistnienia – uznanie Izraela, poszanowanie wcześniejszych umów i wyrzeczenie się przemocy. Odnowienie mandatu społecznego palestyńskich władz wzmocni ich pozycję w negocjacjach z Izraelem bez straty wiarygodności w opinii publicznej.